October 27, 2010

Gouvernement municipal et gouvernance locale

Gilles Paquet
www.gouvernance.ca
Automne 2010

« …la prise en compte du déplacement des barrières entre acteur public et acteur privé, et le brouillage des repères traditionnels »

Patrick Le Galès

Introduction

L'un des phénomènes soulignés avec insistance par John Naisbitt[1] dans les années 1990 (et qu'il a baptisé 'le paradoxe global') est que plus la mondialisation s'accroît (et avec elle l'intégration de l'économie mondiale), plus les petites unités (territoriales ou autres) prennent de l'importance relative. C'est le cas, suggère Naisbitt, parce que les petites unités sont davantage agiles et flexibles, et peuvent se retourner plus vite pour surfer sur un environnement turbulent et changeant qui commande des ajustements rapides.

Ce phénomène a été observé dans les secteurs privé, public et communautaire, et a engendré – à proportion que la turbulence s'est accrue globalement – des initiatives par les plus petites unités pour tirer profit de ce nouvel avantage comparatif des actifs locaux au sens le plus général du terme.

En conséquence, on a observé, au cours des derniers vingt ans, non seulement un changement dans la structure des organisations performantes mais aussi une dérive dans le langage utilisé pour traiter de leur gouverne[2].

Deux glissements

Alors qu'on parlait beaucoup, il y a quelques décennies, de structures verticales, hiérarchiques et coercitives comme étant la forme de gouverne la plus efficace pour les organisations, plus récemment on a commencé à parler de structures modulaires et de réseaux fluides, plus ou moins auto-organisés, comme offrant des avantages importants quand on cherche la flexibilité, l'apprentissage continu, et la résilience plutôt que les simples économies d'échelle.

Dans la même foulée, on a commencé à reconnaître la fragmentation, l'incohérence et la diversité des diverses formes de coordination efficace, la capacité stratégique des acteurs privés et communautaires, la pluralité des processus de coopération, la multiplication des types de réseaux, les phénomènes d'impuissance publique et de privatisation dans ce qui était considéré comme le domaine réservé de l'action publique : en un mot, le passage de Grand G (gouvernement) à petit g (gouvernance)[3].

---

[1] John Naisbitt, Global Paradox. New York: William Morrow 1994.

[2] Laurence Bherer et al (sld) Le gouvernement des territoires au Québec et en France. Québec : Presses de l'Université Laval, 2005

[3] Gilles Paquet, "Innovations en gouvernance au Canada" Optimum, 29 (2-3) 1999, 80-90.

Dans le même esprit, on a commencé à parler de moins en moins de *gouvernement municipal* et de plus en plus de *gouvernance locale* (urbaine et rurale). Cette dérive n'est pas innocente. Il s'agit du remplacement d'une cosmologie par une autre, en raison d'un double glissement : *glissement I* d'abord d'une fixation sur une unité administrative traditionnelle relativement simple – le gouvernement municipal – vers une nouvelle unité d'analyse beaucoup plus extensive, complexe, riche et nébuleuse socio-économiquement – la communauté locale –[4], et *glissement II* ensuite d'une perspective Grand G (gouvernement) – elle aussi traditionnelle – (hiérarchique, autoritaire, coercitive) vers une perspective petit g (gouvernance) bien davantage horizontale, participative et expérimentaliste[5].

Il y a eu des oppositions importantes à ces deux dérives : refus de la nouvelle unité d'analyse et refus du nouveau mode de gouverne.

D'abord toute une phalange d'universitaires et de praticiens ont refusé d'élargir le débat au-delà de la simple mécanique de l'administration municipale vers la prise en compte de la communauté urbaine (ou rurale) dans son ensemble. On a donc nié puis combattu l'idée que la gouverne locale (au triple sens de *politics, policies et polity*, comme dirait Le Galès), dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux, suppose une grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, et considère le gouvernement municipal comme un acteur parmi d'autres. Voilà qui explique la perpétuation de certains enseignements caducs en administration municipale et de pratiques surannées dans ce milieu. Il s'en est suivi une désaffection pour des structures de moins en moins pertinentes parce que ne collant que mal à la véritable réalité urbaine.

Ensuite, universitaires et praticiens ont aussi trop souvent réagi avec malaise aux suggestions que les nouveaux défis ne pourraient pas être relevés avec l'ancien outillage organisationnel : les anciennes structures hiérarchiques étant incapables de bien servir des populations à la fois davantage plurielles et réclamant avec vigueur une participation active à la gouverne locale. Le résultat a été une administration locale embourbée et mal aimée qui trop souvent ne s'est ajustée que de mauvais gré au besoin de donner écoute et place aux divers intervenants, et qu'il a été facile pour les gouvernements provinciaux de la dépouiller avec le temps de beaucoup de ses responsabilités.

En conséquence, il est peu surprenant que l'histoire des administrations municipales au Québec depuis le 19e siècle ait été la chronique d'une réduction des pouvoirs et ressources des autorités locales par rapport à ceux des instances provinciale et fédérale. De plus en plus, au Canada, les administrations locales ont été affamées et empêchées de jouer pleinement leur rôle[6].

---

[4] Patrick Le Galès, " Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", Revue française de science politique, 45(1), 1995, 57-95.

[5] Neil Bradford, "La politique sociale au Canada du deuxième millénaire: l'importance de la dimension locale" Plan Canada (Jan-Fév. 2009) Édition spéciale, 14-19.

[6] Pierre J. Hamel, "Le 'Pacte fiscal' entre le gouvernement du Québec et les municipalités: la raison du plus fort est toujours la meilleure » Organisations et Territoires, 11(3) 2002.

Les années 2000

Au Canada et au Québec en particulier, les années 2000 ont marqué un tournant. On a senti le besoin regrouper les forces en présence et de « faire cesser les chicanes paroissiales » (Lucien Bouchard). Ce sera au Québec le pacte fiscal avec les municipalités en 2000, la création des regroupements urbains et des communautés métropolitaines, l'affermissement des municipalités régionales de comté, et les pactes ruraux. Au cours de la même période, le gouvernement fédéral se ré-intéresse à un rapport renouvelé avec les villes – comme il l'avait fait vingt ans plus tôt.

Le jugement définitif sur ces initiatives n'est pas encore déposé, et certains sont moins impressionnés que d'autres par les résultats tangibles de ces multiples initiatives. Mais il est indéniable qu'il y a eu un peu partout des efforts pour revigorer les instances locales.

Cela s'est fait selon divers voies et moyens que nous n'entendons pas répertorier mais qu'il faut au moins illustrer de façon elliptique au passage. Parfois, c'est venu d'un *leader entrepreneurial* qui a cherché à créer un « mouvement » de mobilisation des citoyens pour faire de la ville un acteur qui transcende largement l'administration municipale : on pense au maire Régis Labeaume à Québec. Parfois aussi, ce sont les *élites locales* qui ont pris les moyens de donner à la communauté locale le dominium sur ses affaires : on pense à certaines actions locales comme celles à Ste Edwidge de Clifton[7]. Parfois, le mouvement a pris une plus grande ampleur et ambitionne de défendre vastement *une sorte de gouvernance communautaire*: on pense à Solidarité Rurale du Québec. Parfois enfin, le mouvement a débordé les frontières des provinces et du pays: c'est le cas de Cascadia – *sorte d'entité rassembleuse non-gouvernementale semi-officialisée* réunissant des forces vives de la Colombie Britannique, de l'Alberta, des états de Washington, Idaho, Oregon, Montana, ainsi que du Yukon et de l'Alaska – dont le travail de mobilisation et d'action au plan régional et global a été exemplaire, même si ses assises demeurent fragiles[8]. Mais, au bout du compte, il faut aussi admettre que ces initiatives importantes sont demeurées des expériences à portée limitée.

C'est qu'on n'a pas véritablement réussi à penser d'une manière générale la gouverne locale *autrement.* Ce recadrage impliquerait un effort pour replacer le *gouvernement municipal* dans le cadre plus vaste de la *gouvernance locale* – tous deux n'étant que des pans de la *gouverne démocratique* de la socio-économie et de la politie dans lesquelles gouvernement municipal et gouvernance locale sont encastrés. Ces trois réalités enchevêtrées ont été transformées à proportion qu'il y a eu recomposition des territoires locaux et des relations intergouvernementales[9] mais souvent sans qu'on puisse vraiment dire qu'on les ait vraiment repensées comme une réalité complexe intégrée.

---

[7] Gary Caldwell, "Resilient Civil Society in a Quebec Region: A View from Sainte-Edwidge-de-Clifton" www.optimumonline.ca 40 (1) 2010, 14-22.

[8] Susan E. Clarke, "Regional and Transnational Discourse: The Politics of Ideas and Economic Development in Cascadia" International Journal of Economic Development, 2(3) 2000, 360-378; Victoria Lennox, "The Case of Cascadia" www.optimumonline.ca 39(1) 2009, 1-24.

[9] Serge Belley, « La recomposition des territoires locaux au Québec : regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 » in Laurence Bherer et al. op.cit. 203-230.

Ce texte veut d'abord faire écho rapidement aux forces qui ont engendré l'émergence de la nouvelle gouvernance. Secondement, on cherche à identifier ce que peut vouloir dire une gouvernance locale effective. Troisièmement on suggère que cette gouvernance à saveur communautaire est non seulement pensable mais peut être efficace[10]. Quatrièmement, on pose certaines balises pour la définition d'une gouverne plus efficace d'un gouvernement municipal qui s'inscrirait pleinement à l'intérieur des impératifs de bonne gouvernance locale. Il est clair que cela va réclamer une révolution dans les esprits.

Émergence de la nouvelle gouvernance

La gouvernance s'est imposée à tous les niveaux à cause de la confluence d'un certain nombre de forces dont l'une des plus importantes a été l'essoufflement du mode d'organisation du politique étato-centré, et l'incapacité des états (toujours épelés avec un É majuscule) à faire face aux demandes sociales qui leur étaient transmises par les citoyens[11]. Il en est sorti une remise en cause à la fois du mode d'exercice du politique et de l'arrogance des technocraties, et une revendication citoyenne qui a réclamé qu'on reconnaisse le caractère pluriel de la population et l'obligation d'écoute et de participation de ces citoyens polyphoniques.

Cette complexité nouvelle dans les métropoles et les grandes villes a donné lieu à rien de moins qu'une crise de gouvernabilité. On aurait pu croire qu'il s'ensuivrait une recherche de nouveaux mécanismes de coordination – partenariats, coopération, forums ouverts à de nouveaux acteurs de la société civile, etc. Mais trop souvent, l'appareil gouvernemental s'est braqué contre ces demandes, et a eu recours aux tribunaux pour arbitrer le bien-fondé de ces requêtes – solutions qui empruntaient beaucoup plus à la coercition étatique et à la philosophie du rouleau compresseur qu'à la philosophie ouverte de la gouvernance. Ailleurs – selon le principe de di Lampedusa[12] – on a fait semblant de vouloir tout changer pour bien s'assurer que rien ne change. En conséquence le cynisme a grimpé d'un cran à proportion qu'on s'est aperçu que les concessions de surface n'avaient pour but que d'immuniser les modes traditionnels de gouverne contre le changement. On a parfois pu éviter les affrontements, mais, le plus souvent, au niveau des villes, les tensions ont été palpables, et il a fallu improviser, essayer d'inventer (avec plus ou moins de bonheur) des mécanismes de coordination inédits pour éviter le chaos[13]

En général les administrations publiques (élus et technocrates) ont été maladroites face à ces pressions, les villes ont vécu ces tensions de manière aiguë, et les pathologies de gouvernance s'y sont manifestées de manière dramatique.

---

[10] Gilles Paquet, "Gouvernance communautaire" www.optimumonline.ca 40 (3) 2010, 34-52.
[11] Bernard Jouve, « La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté » Revue française de science politique, 2005, 317-337; Bernard Jouve, La gouvernance urbaine : nouvelle catégorie d'action des politiques urbaines, 22p. (sans date)
chaire-unesco.entpe.fr/fichier_PDF/.../chaire%20gouvernance.pdf
[12] Immanuel Wallerstein, Utopistics. New York : The New Press, 1998, 85.
[13] Bernard Jouve, "Gouvernance et diversité culturelle: quels enjeux pour les villes" Télescope, 13(3) 2007, 1-10.

La montée de la violence urbaine, l'émergence d'une société urbaine à hauts risques, la consolidation de fractures sociales qui semblent être devenues permanentes, et les symptômes d'ingouvernabilité des grandes villes ont fait que l'approche gouvernance y est apparue comme une voie légitime de sortie de crise. Cette légitimité (souvent fille de l'illégitimité des gouvernements élus) ne veut pas dire que l'approche gouvernance a réussi à s'installer à demeure, mais il est devenu incontournable qu'on en parle davantage, alors qu'au niveau des régions et des pays, cette approche demeure encore trop souvent largement occultée ou considérée comme simple appareil de paravents.

L'approche gouvernance a fait qu'on a « sociologisé » le concept de gouvernance, qu'on l'a éloigné de la fixation sur les politiques publiques *stricto sensu*, et qu'on en est venu à définir la gouvernance « d'une part en termes d'une capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation au marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement » (Le Galès 90). Cette approche pointe clairement dans la direction d'une gouvernance collaborative qui seule semble être porteuse de productivité, d'innovation, et de progrès économique, politique et social.

Impératifs d'une gouvernance locale effective [14]

La gouvernance est à la fois une manière de voir, un cadre d'analyse et un langage de définition et de solution de problèmes, un appareil d'examen clinique pour remonter à la source de la mauvaise performance, et un outillage mental pour le designer organisationnel et l'architecte social à qui on demandera de faire les mises au point et les ajustements.

Cette nouvelle perspective est nécessaire parce que, dans notre société moderne, la déconcertation pose des problèmes de plus en plus graves et ces problèmes de mauvaise coordination sont souvent mal diagnostiqués à cause du fait qu'ils sont abordés par le biais de perspectives fonctionnelles réductrices – finances, ressources humaines, etc. Une approche systémique et globale devrait permettre de mieux diagnostiquer la mal-coordination et de trouver de meilleurs moyens de réparer les organisations en crise.

Mais cette nouvelle manière de voir, ce cadre d'analyse, cet appareil clinique, ce nouvel outillage mental ne sont pas encore pleinement en place. *Ils sont en émergence.* On est en train de les inventer au fil des crises, des terrains, des défis. Jusqu'ici, certains principes-guides semblent revenir plus souvent que les autres à la surface des analyses : forums pour assoeir la participation, la vérité des prix, la concurrence, la subsidiarité, etc. Quand on viole ces principes, cela déclenche des bavures, des dérèglements coûteux.

[14] Cette section s'inspire de l'avant-propos de Gilles Paquet, Pathologies de gouvernance. Montréal : Liber 2004 – un ouvrage désormais épuisé.

Pour fixer les idées, on définit la gouvernance comme la coordination efficace quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribuées entre plusieurs mains. Cette tâche de gouvernance pose de grands défis.

Il faut d'abord savoir sonder le contexte et le cartographier sommairement et temporairement – car il est toujours en mouvement et en ajustements continus. Voilà qui commande un acte de modestie face à un environnement complexe que nul ne peut vraiment totalement comprendre ou maîtriser. Tout au plus peut-on identifier les aspérités qui peuvent donner prise un petit peu sur la réalité. Cette marge de manœuvre réduite n'est portant pas nulle.

Il faut ensuite savoir reconnaître les parties prenantes, les intéresser aux partenariats, comprendre les contraintes imposées par le contexte, dessiner des alliances sur la base de principes promettant une collaboration efficace, mettre en place des mécanismes qui vont à la fois faire converger des actions inspirées par des objectifs divergents, et assurer le minimum d'adhésion aux normes afin que, le cas échéant, chaque partenaire soit porté à honorer ses engagements même si à court terme cela peut être pénible. Or nous ne possédons pas encore une bonne grammaire des principes, mécanismes, normes, règles et institutions de cette gouvernance collaborative. On peut tout au plus espérer qu'en expérimentant on va pouvoir trouver des réponses à ces questions.

Il faut enfin savoir étudier la gouvernance : examiner la configuration des intervenants qu'elle cherche à mobiliser, connaître les pouvoirs, droits, besoins, obligations, etc. de chacun, comprendre pourquoi et comment ils coordonnent leurs activités parallèles et, ce faisant, soutiennent une certaine cohérence de leur action collective. Ces analyses débusquent les forces et tensions porteuses de dépassement, les sources et les causes de dysfonctions des systèmes socio-techniques qui forment notre environnement économique, social et politique, et suggèrent des moyens de débloquer les organisations coincées et de redessiner les institutions qui ont besoin de radoubs.

Le problème de gouvernance se pose tout autant dans les organisations privées, publiques que communautaire que dans les rapports entre elles, et on en prend acte tant au niveau des micro-organisations, que des instances au niveau méso-scopique (ou sectoriel) qu'au niveau macro-scopique des grands ensembles socio-techniques. Il pose crûment dans tous ces terrains le défi de la coordination efficace, des moyens pour les citoyens de devenir des producteurs de gouvernance à travers leur participation active à la vie collective dans une société démocratique, et le bon usage d'instruments, mécanismes et processus susceptibles d'assurer une gouvernance effective et efficace.

Or les travaux sur le terrain ont montré que tant dans le privé, le public ou le communautaire, tant à l'international qu'au national, un ensemble de principes-guides semblent faire l'accord si l'on veut une gouvernance collaborative dans nos sociétés démocratiques. Ces principes tendent à engendrer un apprentissage collectif plus efficace et à une intelligence collective agrandie[15]

[15] Pour de plus amples développements sur ces principes et mécanismes prometteurs, voir Gilles Paquet, Gouvernance: mode d'emploi. Montréal : Liber 2008, ch. 5.

Ces principes vont s'instituer dans des ensembles de mécanismes : forums pour faciliter le dialogue et l'inclusion, contrats moraux qui varient en forme et en contenu et constituent la trame des partenariats les plus divers, mécanismes d'apprentissage collectif susceptibles de générer les recadrages nécessaires à proportion que le contexte et la configuration de valeurs changent, mécanismes à sûreté intégrée (fail-safe mechanisms) qui visent à empêcher à la fois la dégénérescence du multilogue en consensus mous qui ne mènent nulle part ou le sabotage de la réflexion collective par des mauvais coucheurs.

Dans cette constellation de mécanismes et de dispositifs qui veulent assurer une bonne gouvernance collaborative, une part de responsabilité revient au gouvernement, aux élus et aux technocrates. Quelle est cette part de chacun? Voilà qui n'est pas quelque chose de préétabli. Selon les lieux et les circonstances, la part de chacun pourra être plus ou moins grande. Mais ce qui est certain c'est qu'on ne peut pas réduire la gouvernance locale au gouvernement municipal. Vouloir le faire serait un *projet jacobin*.

La gouvernance communautaire est pensable et peut être efficace

Certains se sont déclarés d'accord en principe avec ce qui précède, mais pour aussitôt ajouter que malheureusement ce n'était pas réalisable, que c'était utopique, qu'il fallait qu'une instance soit en charge pour qu'on évite le chaos, et qu'il fallait donc – même si c'est une conclusion à laquelle on arrive à contre cœur – que le gouvernement municipal reste le grand potentat. Même si le gros de l'opposition n'a peut-être pas déclaré la gouvernance communautaire totalement impossible *per se*, elle l'a quand même déclarée impraticable à toutes fins utiles pour le moment.

Cette position idéologique et intéressée des instances traditionnelles n'est pourtant pas défendable. Dans les faits, les travaux en gouvernance locale ont commencé à miser beaucoup sur le non-gouvernemental, sur la société civile. Mais il est clair que l'on a beaucoup improvisé et que les expériences ont eu des résultats mitigés. Pas question donc de mythifier la gouvernance locale ou de présumer qu'il y aura automatiquement « immaculée conception » d'une gouverne qui satisfera davantage à tous les principes mentionnés plus haut que celle imposée par les instances politico-technocratiques traditionnelles.

Il ne faut cependant pas présumer non plus que le non-étatique est pur mirage ou simple utopie. J'ai montré ailleurs les conditions nécessaires pour que la solidarité puisse jouer un rôle important dans la coordination efficace que constitue la gouvernance[16]. Cela tient à trois choses : à une bonne connaissance du contexte, à la qualité de l'information, et à un design organisationnel adéquat.

[16] Gilles Paquet, "Solidarity Organizations as Under-Rated Option" in Gilles Paquet, Scheming Virtuously: The Road to Collaborative Governance. Ottawa: Invenire, 2009, ch.4.

Quant à savoir comment mettre tout cela en œuvre dans un contexte particulier comme nos grands ensembles urbains ou nos collectivités locales? [17]. La réponse est claire : en confrontant directement les zones de tension évidentes : participation, indépendance, performance, reddition de compte, et financement.

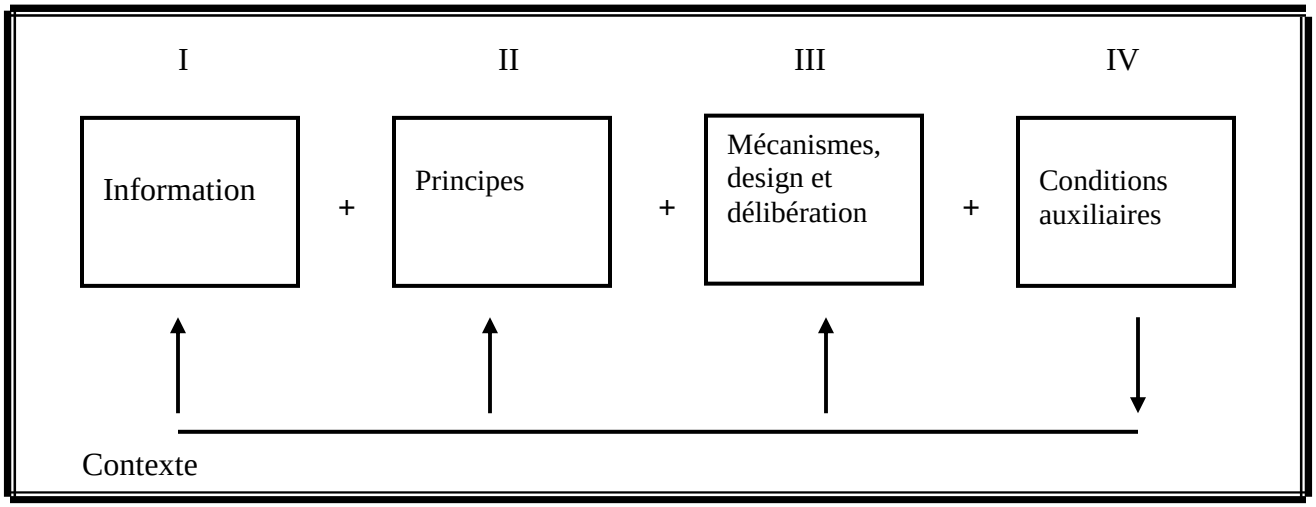
Cela réclame de commencer à parler de *méga-communautés*[18] : les sphères publiques où les organisations et les personnes délibèrent ensemble autour d'enjeux importants pour tous, selon un protocole et une étiquette et via des pratiques et des principes susceptibles de donner des résultats. Cela implique qu'on puisse cartographier la méga-communauté, bien comprendre les problèmes à résoudre, identifier les partenaires nécessaires et leurs interactions, s'assurer que les partenaires sont prêts à écouter, apprendre et comprendre, dessiner sur mesure les arrangements souhaitables, et apprendre des expériences.

Quant à savoir comment s'assurer que cette gouverne fondée sur une base plus étendue soit performante, il faut dans chaque situation savoir répondre à six questions: :

- quels sont les éléments porteurs du contexte qui sont nécessaires?
- quelle est l'information minimale requise?
- quels principes doivent guider les organisations qui comptent sur la solidarité?
- quel design organisationnel est susceptible d'être le plus effectif?
- quelles conditions auxiliaires sont nécessaires?
- comment assure-t-on un arrimage heureux entre ces 5 éléments?

La figure 1 synthétise graphiquement cette approche.

Figure 1. La gouvernance locale



[17] Les paragraphes qui suivent s'inspirent de Gilles Paquet, "Gouvernance communautaire" … On y trouvera des détails additionnels sur les écueils qu'il faut anticiper quand on veut utiliser le levier de la solidarité

[18] Mark Gerencser et al . « The Mega-community : A manifesto» www.strategy-business.com 16.08.2006, (10p)

La gouvernance locale dépend beaucoup du *contexte* et de la *culture publique commune* qui en est une composante importante. Et ces deux éléments varient dans l'espace et le temps. On n'est pas sur la même longueur d'ondes au Lac-St-Jean et en Beauce, pas plus qu'en Alberta et au Québec. Voilà qui commande *une approche à géométrie variable.*

Dans une communauté, l'information exacte et fiable est au fondement de la gouvernance effective et des arrangements raisonnables. Les communautés sont évidemment très vulnérables face aux failles tant au niveau de l'information que des compétences. Il est donc essentiel, dans les dossiers que les communautés veulent prendre en charge, que *compétences minimales et information exacte soient développées et disponibles.*

Quatre principes sont nécessaires pour que la communauté puisse distiller une gouvernance effective : (1) participation étendue et légitime; (2) bonne réactique, efficacité et efficience; (3) transparence et reddition de compte de haute qualité; et (4) équabilité dans la distribution des fruits de la collaboration

Un modicum de confiance et de solidarité est aussi essentiel, ce que les juristes appellent *affectio societatis* – l'engagement de tous les acteurs à contribuer activement, avec tous leurs moyens, de bonne foi toujours, et de manière créatrice, au travail commun. Sans cet *affectio societatis*, la collaboration est impossible ou tout au moins n'est pas durable[19].

Pour ce qui est du design organisationnel, les doutes quant à faisabilité de la gouvernance communautaire ont été fortement atténués par les travaux de la Nobel d'économie Elinor Ostrom[20]. Elle a montré que certains principes de design très proches de ceux que nous avons mentionnés plus haut ont servi efficacement à mettre en place des arrangements de gouvernance communautaire qui ont bien fonctionné : participation de tous les intervenants légitimes pour la prise de décision, production d'information précise et fiable, définition claire du fardeau de la charge des intervenants (droits et responsabilités), clarté de la contribution aux coûts et de la part des avantages pour chacun, mécanismes de sanctions pour les erreurs et infractions, mécanismes locaux de résolution de conflit. Les travaux d'Ostrom au niveau local dans les diverses parties du monde ont clairement identifié tout un ensemble de mécanismes formels et informels (comme les contrats moraux et les forums de délibération) qui ont engendré des arrangements de gouverne performants et capables de résilience.

Les conditions auxiliaires sont largement conformées par la nature des blocages pratiques qui tendent à faire dérailler la gouvernance locale. Il s'agit d'assurer la mise en place de l'infrastructure d'information et de forums nécessaires pour que les bases de connaissances et les technologies de collaboration émergent. Cela peut requérir parfois une sorte d'évaluation périodique capable de dissoudre les sources artério-sclérotiques de sclérose ou paralysie organisationnelle. Elles sont aussi rendues nécessaires par les blocages idéologiques.

[19] Vincent Cuisinier, L'affectio societatis. Montpellier : Litec 2008.
[20] Elinor Ostrom, Understanding Institutional Diversity. Princeton: Princeton University Press 2005.

Reste le plus difficile : assurer que tous ces éléments vont enclencher un processus d'apprentissage social efficace et une gouvernance locale expérimentaliste, résiliente et performante, et vont être capables de se protéger des blocages ambiants qui sont très certainement condamnés à se matérialiser.

Gouvernement municipal effectif dans une gouvernance locale elle aussi effective

Mais quelle que soit l'importance qu'on donne aux dimensions non-gouvernementales dans la gouvernance locale, il reste un rôle important au gouvernement municipal. Et on doit se demander comment on peut améliorer la gouverne du gouvernement municipal pour assurer une meilleure gouvernance locale.

Il y a évidemment un groupe d'indécrottables qui continuent à suggérer que tout cet appareil de gouvernance locale n'est qu'un adjuvant mineur sinon insignifiant à ce qui est au cœur de la gouverne locale : le gouvernement municipal. Pour eux[21], il faut se focaliser exclusivement sur l'importance centrale des élus et des technocrates, et bien comprendre quelles sont leurs marges de manœuvre, et comment on en fait bon ou mauvais usage.

Cette position pure et dure est toxique pour différentes raisons. Non seulement elle tend à donner une importance indue au noyau dur que constitue le gouvernement municipal, mais, de par son entêtement, elle est souvent susceptible de déclencher un processus de contestation qui tend à prendre un tour judiciaire, et finit par créer des monstres légaux formels. Le travail d'adjudication souvent fait à la hache et de manière coercitive (au lieu de la médiation et négociation entre les divers intérêts) tend trop souvent à rendre le gouvernement municipal plus ou moins impotent et la gouvernance locale insatisfaisante.

Dans l'écheveau de relations beaucoup plus étendu mais plus diffus que tisse la gouvernance locale, le gouvernement municipal demeure important : il faut se demander de quelle manière le gouvernement municipal pourrait se transformer pour mieux jouer son rôle dans l'ensemble de la gouvernance locale.

Mise garde d'abord.

La constellation des arrangements locaux au Canada est très bariolée. Il est donc difficile de généraliser. Il sera donc nécessaire dans un texte aussi court de s'en tenir aux perspectives les plus générales. Nous assumerons que le paysage local est composé de six familles d'acteurs seulement : les citoyens, les groupes d'intérêts privés, la société civile, les technocrates, les élus, et les médias.

Quant aux enjeux majeurs, nous nous confinerons à quelques problèmes-clés : (i) relations intergouvernementales, (ii) relations élus-technocrates, (iii) relations entre élus + technocrates d'une part, et les autres acteurs d'autre part, et (iv) le rôle distorsionnaire[22] des médias.

---

[21] Jean Joana, "Du gouvernement des villes au gouvernement municipal" Pôle Sud, No. 13, 2000, 3-9.

[22] Je sais que ce mot n'existe pas, mais il devrait exister.

(i) Relations intergouvernementales : déséquilibrées

On a beau célébrer le rôle important des grandes villes et prêcher une revalorisation des collectivités locales, les instances locales sont largement en tutelle. Peu de grandes villes ont une Charte (Toronto) et peu ont accès à une portion de l'impôt sur le revenu ou les profits (Winnipeg). Pour la plupart des gouvernements municipaux, leurs finances viennent à peu près exclusivement de la taxe foncière et de transferts capricieux des provinces pour rencontrer leurs obligations. Voilà qui limite considérablement leur marge de manœuvre fiscale.

Il y a blocage à la décentralisation effective dans la division du travail à la fois parce que l'assiette fiscale est limitée, mais aussi parce que les provinces ne veulent pas vraiment donner une trop grande autonomie aux instances locales. C'est à la fois une lutte de pouvoir pure et simple (tout pouvoir pris en charge par les instances locales est perdu par les technocrates au niveau supérieur), mais aussi le résultat d'une philosophie égalitariste débilitante qui supporte mal les différences qui pourraient subvenir si certains territoires mieux nantis arrivaient à se payer des services de meilleure qualité que ce que peuvent s'offrir des municipalités voisines.

L'idéologie égalitariste en est arrivée à promouvoir l'envie au statut de vertu nationale : si A ne peux pas l'avoir, personne d'autre ne devrait pouvoir l'avoir. Le résultat est une sorte de déresponsabilisation tragique des citoyens qui n'ont que des créances (qu'on a rebaptisé droits pour les rendre plus légitimes) et des instances locales en perpétuelle chasse aux gratifications auprès des technocrates provinciaux pour pouvoir rencontrer ces attentes de leurs commettants sans avoir à les taxer.

L'absence des grandes villes dans les diverses tables de concertation qui réunissent les divers niveaux de gouvernement plus séniors a fait qu'elles n'ont pas joué formellement le rôle qu'on en attendrait, et qu'elles ont été reléguées à la marge des grandes décisions. Quant aux plus petites villes et aux autres gouvernements locaux, leur sort est encore plus misérables : ils sont condamnés à quémander le support nécessaire pour maintenir leurs infrastructures.

Quant au pouvoir vraiment dévolu au niveau local, il est souvent éparpillé en instances administratives aussi formelles que désâmées (régions, MRC, etc.) qui souvent ne contribuent qu'à affaiblir les gouvernements municipaux. Voilà d'ailleurs pourquoi certaines municipalités ont choisi de ne pas élire au scrutin universel le préfet de leur municipalité régionale de comté : elles n'ont vu dans ce geste symbolique qu'un effet de dilution sinon d'affaiblissement du pouvoir local[23].

Il n'est donc pas déraisonnable de penser que les collectivités locales sont en danger d'être éviscérées de tout véritable pouvoir – comme cela a été le cas pour les commissions scolaires.

[23] Gary Caldwell, "Un préfet de plus: plus de démocratie ou non" Le Progrès de Coaticook août 2005.

(ii) Relations élus-technocrates : dysfonctionnelles

Au plan municipal, comme aux autres niveaux de gouvernements, les rapports entre élus et technocrates sont problématiques. La légitimité de représentation des élus ne fait souvent pas le poids par rapport à la légitimité des compétences des technocrates : la légitimité des concours prend souvent le pas sur la légitimité de l'élection. Voilà qui fait que dans les grandes villes, ce sont souvent les technocrates qui mènent. Dans les petites villes et villages où la technocratie est minimale, les élus ont moins de difficulté à imposer leur dominium.

Dans ces divers milieux, les problèmes se posent de manière fort différente. Le contrôle effectif de la gouverne des gouvernements municipaux est donc une nébuleuse qu'il n'est pas facile de cartographier, et qui laisse place à beaucoup d'improvisation et de laxisme – autant d'éléments qui donnent naissance à des contrôles de plus en plus serrés par les technocrates provinciaux. C'est la même sorte de contexte qui a amené les commissions scolaires à devenir de plus en plus assujetties aux diktats de la province, et à faire remettre en question l'existence même des commissions scolaires.

(iii) Relations des élus et des technocrates avec les autres groupes : troubles

La gouvernance locale tient fondamentalement dans le réseau de rapports entre élus et technocrates d'une part, et les autres intervenants significatifs au plan local d'autre part. La confusion ici vient du fait que ces rapports sont « ìnstrumentalisés »: parfois, dans les grandes villes : les intervenants y utilisent bien davantage les fonctionnaires que les élus pour se faire entendre, alors que dans les villes plus petites, ce sont les élus qui sont utilisés par les divers intervenants comme conduits.

Le grand défi de la gouvernance locale est d'établir clairement les normes qui vont régler les rapports avec les parties prenantes. Il ne peut y avoir collaboration sans multilogue constant, mais il faut aussi que ces relations soient éthiques. Cela implique une étiquette qui définit le corridor des comportements acceptables. Vouloir aseptiser totalement toutes ces relations, c'est accepter de les stériliser. Communiquer peut fort bien informer sans influencer indûment.

Il est impossible de définir les relations acceptables et souhaitables sans préciser le *fardeau de la charge de chacun*. Or c'est souvent sujet à honnête contestation : dans une démocratie, les élus sont censés prendre les décisions et les technocrates sont censés les exécuter. Mais c'est la plupart du temps dans la dialectique entre les deux que les décisions éclairées se prennent. Mais il serait naïf de croire que ce multilogue est immunisé contre les abus. Les parties prenantes vont vouloir informer mais aussi influencer les décisions, et élus et technocrates peuvent être 'soudoyés' de bien des manières..

Pour arbitrer ces écheveaux de relations, il faut qu'existe un ensemble de normes conjointement négociées qui permettent d'éviter non seulement les situations de conflits d'intérêt mais aussi les apparences de conflits d'intérêt le plus possible, tout en ne

prohibant pas des rapports normaux et étroits entre partenaires – rapports nécessaires à toute collaboration efficace. Vouloir tout judiciariser est condamné à assassiner la collaboration ou tout au moins à la rendre impraticable. C'est donc à des normes souvent floues plutôt qu'à des règles formelles qu'il faut souvent s'en remettre. Ces interfaces éthico-légales sont condamnées à être contestées : on ne pourra pas y échapper par la création de comités experts chargés de trancher t*echniquement* des noeuds gordiens fondamentalement *éthiques*.

(iv) Le rôle distorsionnaire des médias

L'un des facteurs qui distordent tout cet écheveau de relations est l'intervention des médias qui font rapport sur ce qui se passe sélectivement et avec maintes distorsions (parfois par insouciance mais souvent à dessein). L'opinion publique ainsi fabriquée crée des mondes parallèles qu'il est souvent difficile de départager et qui collent plus ou moins bien avec la réalité.

Dans notre société de défiance, ces jeux de représentations plus ou moins distordues rendent tout le tableau de la gouvernance très vulnérable aux fausses représentations.

Dynamique de la gouverne urbaine

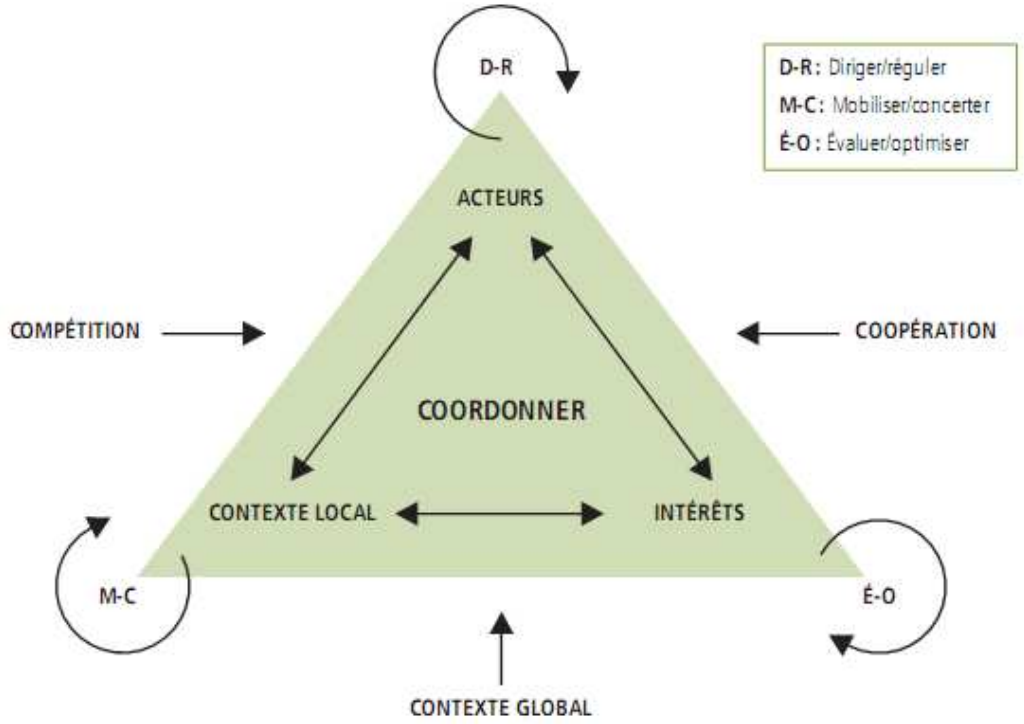
Prendre en compte la dynamique interactionnelle de ces divers intervenants et les tensions à toutes les interfaces est un exercice à la fois crucial et périlleux. Il faut le faire si l'on veut comprendre la gouverne urbaine, mais il est fort difficile de rendre justice à la complexité de cet enchevêtrement et de ne pas tomber dans la caricature.

Un premier effort pour saisir cette dynamique a été esquissé de manière exploratoire et avec beaucoup de prudence par Serge Belley et Gérard Divay[24] : ils ont proposé un prototype pour discussion et critique par les chercheurs et les praticiens « dans le but de l'améliorer » (p.22). Ce prototype mérite qu'on s'y arrête.

Ce modèle synthétisé (graphiquement dans une figure reprise à la page suivante) tente de mettre en rapport le contexte global et local, les impératifs de compétition et de collaboration, ainsi que trois sphères d'activités (mobiliser-concerter M-C, diriger-réguler D-R, évaluer-optimiser E-O) qui peuvent être dominés («à des degrés variables dans les situations concrètes » p.25) par différentes catégories d'intervenants. Ainsi (et simplement pour fixer les idées) les auteurs parlent des citoyens et de la société civile qui « domineraient » M-C, des élus et consorts qui « domineraient » D-R, et des technocrates qui « domineraient » E-O. Belley et Divay ne propose rien de plus qu'un arrangement préliminaire des objets de l'enquête. Aussi imparfait que soit ce croquis, il a le grand mérite de lancer la conversation autour de l'enchevêtrement de relations qu'il faudra apprendre à prendre en compte si l'on veut comprendre la gouverne urbaine.

[24] Serge Belley, Gérard Divay, "Le management de la complexité urbaine: la coordination entre coopération et compétition » Telescope 13 (3) 2007, 21-36.

Figure 2. Modèle préliminaire de Belley & Divay (2007 p.25)



Ce modèle préliminaire de Belley & Divay a le grand mérite d'identifier trois nœuds d'activités au cœur de l'apprentissage social : l'émergence des grandes directions à partir d'un maelstrom politique toujours fort compétitif, la mise en place toujours malaisée des arrangements de collaboration entre partenaires obligés, et le terrain toujours contesté des évaluations où se concrétisent les tensions qui vont donner lieu aux ré-outillages, restructurations et recadrages commandés par l'apprentissage collectif.

On peut (et on doit) évidemment complexifier ce devis quand on cherche à comprendre des situations concrètes. Et il devient alors clair que personne ne « domine » vraiment chacun de ces nœuds d'activités : mouvements sociaux et société civile font dérailler les visées des élites, les médias contribuent à les dévoyer; l'auto-organisation et les représentations (bonnes ou fausses) rendent possibles ou impossibles des partenariats techniquement défendables mais pas nécessairement réalisables; blocages et prisons mentales empêchent souvent que les évaluations déclenchent des apprentissages qui pourtant semblaient incontournables[25].

[25] Certains de ces dérapages et des moyens de les éviter ont été examinés dans Gilles Paquet, Crippling Epistemologies and Governance Failures. Ottawa: The University of Ottawa Press 2009 et dans Gilles Paquet, Scheming Virtuously : The Road to Collaborative Governance. Ottawa: Invenire 2009.

Le grand avantage de cet arrangement préliminaire des objets de l'enquête est qu'il permet de mieux organiser la discussion nécessaire autour des divers aspects de la collaboration, et qu'il rappelle qu'il ne faudrait pas que les complications concrètement nécessaires pour traiter de cas d'espèces fassent perdre de vue les nœuds d'activités essentielles qu'il faut pouvoir et savoir aménager convenablement si l'on veut se donner une gouverne efficace et efficiente.

Cela permet aussi de mettre au centre de la scène les impératifs de design organisationnel qui sont au centre de la gouvernance locale réussie : il s'agit dans chacune des trois sphères au moins de mettre en place des mécanismes susceptibles d'aider à l'émergence d'une coordination efficace dans un monde où pouvoir, ressources et information sont vastement distribués. Or ces mécanismes doivent toujours être bien arrimés au contexte qui n'est jamais tout à fait le même d'un endroit à l'autre dans notre monde pluraliste et bariolé.

Conclusion

Reste une dernière mise en garde qui s'impose dans ce monde de petit g (gouvernance locale) qui essaie d'émerger de l'ancien modèle de gouvernement municipal. Trop souvent, on continue à déclarer incontournable la nécessité que l'appareil gouvernemental municipal garde le contrôle et le leadership de cette gouvernance locale à la fois plus riche et plus éclatée. Cette présomption qu'il faut absolument quelqu'un en charge (avec tous les évangiles de leadership qui viennent la soutenir) est sans fondement[26] mais constitue une lourde hypothèque de l'époque Grand G. En fait, c'est une prison mentale extrêmement toxique : il s'ensuit une déresponsabilisation des citoyens et une servitude volontaire déplorables, et à plus long terme un préjugé gouvernemental par une population qui ne se croit plus capable de se prendre en main. En ce sens, cette présomption est à la source de la paresse des masses et de leur propension à s'en remettre à ses gouvernements que dénonçait déjà Proudhon au XIXe siècle[27].

Une autre présomption qui s'y ajoute naturellement est celle des valeurs communes au nom desquelles le potentat (qui prétend les avoir distillées) va ensuite prétendre définir l'intérêt général et les grandes directions à suivre. Dans une société pluraliste comme la nôtre, il n'y a pas de valeurs communes[28]. Tout au plus peut-on espérer accord sur des principes, normes ou contrats moraux négociés entre les divers intervenants pour assurer un certain vivre-ensemble.

Il faudra donc prendre bien garde de ne pas être mystifié par ces faux prophètes qui brandissent ces présomptions comme des dogmes pour perpétuer un régime Grand G. Il ne s'agit que de stratégies (contre-révolutionnaires diraient certains) élaborées pour éviter d'avoir à construire avec difficulté une gouvernance petit g sur la base de liens ténus entre gens qui n'ont pas de valeurs commune.

---

[26] Harlan Cleveland, Nobody in Charge. San Francisco: Jossey-Bass 2002.
[27] Pierre-Joseph Proudhon, Confessions d'un révolutionnaire. Paris : Garnier Frères 1850.
[28] Joseph Heath, The Myth of Shared Values in Canada. Ottawa: Canadian Centre for Management Development 2003.

La ville, comme la plupart des communautés locales dans le monde moderne, est par définition plurielle : sa gouverne ne peut se construire que sur l'*homonoia* – une relation entre des gens qui ne pas des étrangers mais pas des amis non plus, une relation basée sur le respect des différences[29].

[29] A. Oldfield, Citizenship and Community. London: Routledge 1990.